

El dilema de la seguridad nacional en la teoría de las Relaciones Internacionales

Luis V. Pérez Gil

Doctorando en Derecho internacional
Público y Relaciones internacionales

Introducción

Desde el comienzo del sistema europeo de Estados y, en especial en el siglo XX, como consecuencia de la agudización de los conflictos internacionales, la seguridad nacional se convirtió en el referente primario de la política exterior de los Estados o, en otros términos, en la determinación de sus actitudes ante los asuntos internacionales. Con todo, el análisis teórico en torno a tal concepto no es propio del presente siglo. MAQUIAVELO y HOBBS ya pensaron en términos de seguridad nacional como la ausencia de amenazas exteriores a la existencia de la comunidad política primaria; en este período, el Estado. Básicamente, se referían a los componentes esenciales de la seguridad nacional: defensa del territorio y soberanía¹.

¹ MAQUIAVELO: *El Príncipe*. Sarpe. Madrid, 1983, esp. pp. 141-143; también *El arte de la guerra*. Tecnos. Madrid, 1995; HOBBS: *Laviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (2 vols.). Sarpe. Madrid, 1983, vol. 1, esp. pp. 136-138 y 175-180.

Podemos apuntar como una de las acepciones de «soberanía» el que es un conjunto de competencias mediante las cuales los Estados pueden decidir por sí solos enfrentarse a los problemas internos y externos, en suma, el «poder» del Estado. Por tanto, los Estados permanecen en un sistema predominantemente individualista y estructuralmente sustentado por el principio de coordinación, coordinación que tiende al equilibrio y a la vigilancia mutua, como se reconoce en el Tratado de Westfalia (1648), y es confirmado posteriormente en el Tratado de la Santa Alianza (1815), la Paz de Versalles (1919) y los Acuerdos de Yalta (1945)². Pese a todo, los transnacionalistas señalan la continua erosión del concepto westfaliano que, suponen, está ocurriendo en la actualidad.

Sin embargo, y consecuentemente con la historia, ninguna autoridad legal o legítima parece que pueda estar revestida de poder para controlar el comportamiento de los Estados soberanos. Una consecuencia de todo esto es que cada uno debe velar por su propia seguridad, protección y supervivencia. La autotutela significa, entonces, que cada Estado adopta por sí mismo las medidas que considera oportunas o adecuadas para proveer su propia defensa. De este modo, la seguridad de un Estado lleva aparejada la inseguridad de los otros, y la necesidad del poder militar es una consecuencia obvia de la situación de anarquía internacional y de la desigualdad entre los Estados. En todo caso, como afirman RUSSETT y STARR, «la anarquía y el dilema de la seguridad han sido atemperados por los principios de la organización internacional», particularmente en el siglo XX³.

² Sobre esta cuestión, las obras generales de los autores más cualificados del realismo político otorgan una visión completa ARON: *Paz y guerra entre las naciones* (2 vols.). Alianza Editorial. Madrid, 1985 (trad. de *Paix et guerre entre les nations*. Calmann-Lévy. París, 1984; 1ª ed., París, 1962); MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1963 (trad. de *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. A. Knopf. Nueva York, 1960, 1ª ed., 1949); WALTZ: *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Theory of International Relations*. Addison-Wesley Publishing. Massachusetts, 1979). También, BOTH: «Security in anarchy: Utopian realism in theory and practice», *International Affairs* núm. 3, 1991, pp. 527-545; BULL: *The anarchical society. A study of order in world politics*. MacMillan. Londres, 1977. GLASER señala, más recientemente, que el realismo puede, después de todo, implicar la cooperación más bien que el conflicto y la desconfianza («Realist as Optimist: Cooperation as Self-Help», *International Security* núm. 3, 1994-95, pp. 50-90).

³ *World Politics. The Menu for Choice*. Freeman and Co. (5ª ed.). Nueva York, 1996, p. 61. En todo caso, WALTZ afirma que «los elementos jerárquicos de las estructuras internacionales limitan y restringen el ejercicio de la soberanía, pero sólo de maneras fuertemente condicionadas por la anarquía del sistema mayor. La anarquía de ese orden afecta fuertemente la probabilidad de cooperación, la profundidad de los acuerdos de desarme y la jurisdicción de las organizaciones internacionales». (*Teoría de la política internacional*, op. cit., pp. 170-171).

Parece incontrovertible que corresponde al Estado el papel de proporcionar seguridad a una sociedad y, mientras esta singular comunidad política continúe como actor fundamental de las relaciones internacionales, esto será así. Al fin y al cabo, el Estado surgió como un sistema de control y ejercicio del monopolio del uso legítimo de la fuerza hacia el interior de las fronteras, pero también como medio de hacer frente, de forma centralizada y cohesionada, a las agresiones exteriores, por lo que aumenta el poder económico y militar del conjunto. Los Estados deben procurar seguridad a la población, a la Nación, porque no existe en la actualidad entidad más adecuada para hacerlo⁴.

No obstante, el concepto de seguridad nacional adquirió su dimensión teórica y política actual en el inicio de la Guerra Fría, específicamente en el marco de la doctrina realista de las relaciones internacionales. En este contexto, LIPPMANN expresó que «una Nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses nacionales para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra»⁵.

Sin embargo, aun cuando se trata de un concepto central en la teoría de las relaciones internacionales, es un término de manejo difícil porque no hay, ni de lejos, un consenso acerca de su definición. Claro que su importancia no es sólo teórica, sino también práctica, es decir, como justificación y legitimación de políticas nacionales concretas. De este modo, como veremos a continuación, fue en esta etapa de la Guerra Fría cuando el concepto se desarrolló en toda su amplitud, llegando a dominar, en el caso de las superpotencias, sus opciones de política exterior⁶. De cualquier forma, el final de esta etapa de las relaciones internacionales

⁴ Empleamos el término «nación», conscientes de la complejidad política y teórica que arrastra, en el sentido que evoca al Estado nacional surgido a principios de la Edad Moderna, por constituir uno de los elementos esenciales del mismo junto con el territorio y el poder soberano. Vid. al respecto PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Tecnos (6ª ed.). Madrid, 1996, pp. 277-279. La relación entre los conceptos de «nación» y «pueblo», al señalar una misma realidad, en RUILOBA SANTANA: «Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: el concepto de pueblo», *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela* (2 vols.). Tecnos. Madrid, 1979, vol. I., pp. 303-336.

⁵ *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Little Brown. Boston, 1943, p. 5.

⁶ En los Estados Unidos, la *National Security Act* de 1947 creó el Consejo de Seguridad Nacional para asesorar al Presidente en la coordinación de políticas interior, exterior y de defensa, en lo concerniente a la seguridad nacional. En otros términos, otorgar al Presidente el control de todos los aspectos de la seguridad nacional. Al mismo tiempo, se impulsó la investigación en esta materia en Universidades, Instituciones privadas y Organismos oficiales —en la terminología anglosajona, «*think tanks*»—. Vid. al respecto JORDAN, TAYLOR y KORB: *American National Security. Policy and Process*. John Hopkins University Press

—que BARBÉ calificó en una ocasión de «*revival* del pesimismo histórico»— otorgó un renovado impulso al estudio de la seguridad, situando el concepto de seguridad nacional como un elemento central de análisis para los teóricos de las relaciones internacionales; aunque no con resultados positivos, si es que alguna vez se intuyó que los tuviere⁷.

El concepto de seguridad nacional en la teoría y en la práctica: problemática de su definición

La conceptualización de la seguridad nacional no resulta tarea sencilla pues la noción misma de «seguridad» plantea bastantes dificultades⁸. La acepción común de seguridad es la cualidad de estar «libre y exento de todo peligro, daño o riesgo»⁹. La seguridad constituye una necesidad derivada de la existencia real o potencial de una amenaza o riesgo —contingencia o proximidad de un daño—, procedente de un agente que se opone o pretende oponerse a otro. Si este agente no existe o la amenaza u hostilidad no se produce, no se aprecia o es ridícula, la seguridad resulta ociosa e innecesaria. La seguridad ostenta una consideración anterior a cualquier otra necesidad vital, es decir, disfruta de un carácter primario en función de la cobertura que supone para el desarrollo posterior del resto de actividades del sujeto en cuestión¹⁰. Así, la noción de seguridad ha estado siempre vigente en la naturaleza, tanto en el plano biológico como en el social. Pues,

(3ª ed.). Baltimore, 1989, pp. 89-94; REVENGA SÁNCHEZ: *El imperio de la política. Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano*. Ed. Ariel. Barcelona, 1995, esp. pp. 56-62. Sobre estos organismos de estudios estratégicos, vid. BARDAJÍ: «El papel de los *think tanks* y su influencia», conferencia pronunciada el 20 de enero de 1998 en el seminario *Los estudios de seguridad y defensa en España*. INCIPE (transcripción de las ponencias). Madrid, 1998, pp. 7-20; y «Los *think-tanks* y la democratización de la defensa», *Revista Española de Defensa* núm. 144, 2000, pp. 56-59.

⁷ *Relaciones Internacionales*. Tecnos. Madrid, 1995, p. 198.

⁸ A. KAPLAN señala la «paradoja de la conceptualización»: «se necesitan los conceptos adecuados para formar una buena teoría, pero necesitamos una buena teoría para llegar a los conceptos adecuados» (*The conduct of inquiry: Methodology for Behavioral Science*. Chandler Publishing Co. San Francisco, 1964, pp. 370-397).

⁹ *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española (21ª ed.). Madrid, 1992.

¹⁰ Como dijo HOBBS: «la causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción en sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica». (*Laviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, op. cit., vol. 1, p. 175).

desde que el hombre se irguió sobre la tierra, ha distinguido su relación con sus semejantes como de conflicto. La misma constitución de comunidades humanas en grado superior a la familia —clan, tribu, ciudad, reino, imperio— se ha caracterizado por la búsqueda de la seguridad —recordemos, condición en la cual un sujeto o una colectividad se encuentra libre y exento de todo peligro, daño o riesgo—¹¹. Resulta evidente, pues, que el más antiguo sentido de sociedad lleva aparejado una fuerte preocupación por la seguridad. Hay una mutua y recíproca relación entre sociedad y seguridad de manera tal que, sin una sociedad resuelta y decidida a permanecer y prosperar libremente, es impensable su seguridad y, sin una seguridad eficaz, es inviable la existencia o la continuidad de la Nación.

En un escalón superior podemos considerar que la seguridad ostenta un valor gradual y comparativo en relación a agentes y amenazas, grados y capacidades que puede adoptar la agresión, valores a proteger y grado de vulnerabilidad que se acepta.

De esta manera, la seguridad se revela como un auténtico compromiso entre el grado de seguridad que se pretende obtener y el riesgo que se está dispuesto a aceptar. En este sentido, expresa ZALDÍVAR que «crear seguridad es reducir amenazas. El alcance de una amenaza es igual al producto de la probabilidad de sufrir una agresión, por los daños previsibles en caso de que la agresión se produzca. Así pues, se pueden reducir las amenazas, es decir crear seguridad, mediante todo tipo de medidas tendentes a disminuir la probabilidad de una agresión y/o el alcance de los daños en caso de que la agresión se produzca»¹². Podemos concretar los elementos esenciales que permiten situar la noción de seguridad en sus términos precisos: la determinación de la amenaza; la definición de los bienes y valores a proteger; y el margen de cobertura que se desea conseguir.

Establecidos estos elementos es posible formular el grado de seguridad que se pretende alcanzar y, paralelamente, el riesgo que se asume. Esta formulación es de naturaleza política, pero por su vigencia en el tiempo es preciso que sea producto de un amplio consenso nacional, por constituir una auténtica política de Estado¹³. En particular, la disponibilidad tanto de los recursos materiales como de

¹¹ Los primeros etnógrafos, como Latifau y Demeunier, reconocieron ya en el siglo XVIII que la guerra era una característica intrínseca a las sociedades que estudiaban. Sobre esos orígenes vid. la excelente obra de KEEGAN: *Historia de la guerra*. Ed. Planeta. Barcelona, 1995 (trad. de *A History of Warfare*. Londres, 1993), esp. pp. 107-175, donde trata de responder a la pregunta «¿por qué combaten los hombres?».

¹² «Política española de paz y seguridad», *Cuadernos y debates* núm. 4, 1987, pp. 11-71, en concreto p. 15.

¹³ En particular, QUERO RODILES afirma que «el grado de seguridad se configura, en consecuencia, como una meta a alcanzar y resultará tan duradera como permanezcan invariables los factores y elementos que en ella intervienen». (*Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid, 1989, pp. 27-29, cita en p. 29).

los intangibles constituye uno de los elementos determinantes en la formulación de la seguridad¹⁴, de suerte que el margen de cobertura es siempre relativo y se encuentra en relación con las amenazas y los recursos disponibles, aparte de la voluntad de sustentar ese esfuerzo de forma continuada.

Por tanto, todas estas variables se oponen a una concepción absoluta de la seguridad y obligan a concebirla en una dimensión relativa, en una condición que permita comparar el nivel de seguridad de una situación en relación con otra, en función de un conjunto de variables internas e internacionales que mantienen un cierto margen de incertidumbre en la planificación de las políticas correspondientes.

La reflexión desarrollada acerca de la noción abstracta de seguridad puede ser aplicada a cualquier sistema sin más que ampliar la gradación de los elementos que la fijan y, de esta manera, como señalan ROCKWELL y MOSS, su significado en el debate político y en la investigación académica depende del adjetivo que lo modifique¹⁵. Así, en relaciones internacionales podemos hablar de «seguridad nacional», «seguridad internacional», «seguridad colectiva», «seguridad común» e, incluso, «seguridad compartida»¹⁶. En particular, la noción de seguridad nacio-

¹⁴ La relación de los recursos tangibles e intangibles en la cuantificación del poderío de los Estados, en NYE: *Bound to lead. The changing nature of American Power*. Basic Books. Nueva York, 1990.

¹⁵ ROCKWELL y MOSS: «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 43-68, en concreto p. 43.

¹⁶ En particular, BUZAN: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1983 (citaremos por la 2ª ed., Lynne Rienner Publishers. Boulder (Col.), 1991). Sobre los conceptos de seguridad colectiva y seguridad compartida, CALDUCH CERVERA: «La contribución de la CSCE a la seguridad colectiva», *Cuadernos de la Escuela Diplomática* núm. 11, 1996, pp. 121-145, y la bibliografía allí citada. El término seguridad común fue introducido por Bahr en el Informe «Seguridad común. Programa para la supervivencia», conocido como Informe Palme (PALME COMMISSION: *Common Security. A blueprint for survival. With a prologue by Cyrus Vance*. Simon and Schuster. Nueva York, 1982), aunque no ha sido acompañado por un análisis teórico de las implicaciones del concepto (en este sentido, MOLLER: «Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos», *Desarrollo Económico* núm. 143, 1996, pp. 769-791, en concreto pp. 772-774). Sobre la noción de seguridad global, vid. ARENAL: «El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales», *Hacia un nuevo orden mundial y europeo. Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*. Tecnos. Madrid, 1993, pp. 87-88; también nuestros trabajos «Hacia un nuevo sistema de seguridad global», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna* núm. 14, 1997, pp. 219-240; y «Un nuevo esquema de seguridad global para el siglo XXI», *Diplomacia* núm. 77, 1998, pp. 61-66.

nal no permite un análisis sencillo, como ha puesto de manifiesto la generalidad de los autores, pues la materia, en sí misma, se ha prestado a todo tipo de manipulaciones políticas, especialmente en la historia reciente. Veremos en qué grado.

El término seguridad nacional adquirió toda su dimensión en el contexto de la Guerra Fría. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los debates académico y político sobre la seguridad han tenido como referente los supuestos, percepciones e intereses de los funcionarios y académicos americanos, siempre en un planteamiento realista de las relaciones internacionales. Así, el enfrentamiento con la Unión Soviética llevó a que la seguridad de los Estados Unidos se conceptualizara desde aquellas posiciones teóricas¹⁷. MORGENTHAU señaló simplemente que la seguridad nacional «debe ser definida como la integridad del territorio nacional y sus instituciones»¹⁸. Fue LASWELL quien, en un marasmo de aportaciones de escaso valor teórico del período, avanzó un poco más al definirla como «la ausencia de coacción procedente del exterior». Y continuaba: «la finalidad básica es la prevención de la guerra a través de medios legítimos y equitativos, y la disposición de fuerzas para vencer en aquellas guerras que no pueden evitarse»¹⁹. Por su parte, WOLFERS expuso que «la seguridad, en un sentido objetivo cuida la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, en un sentido negativo, la ausencia de temor sobre el ataque a dichos valores»²⁰. Ciertamente que estas definiciones no resuelven el problema central de la seguridad, es decir, concretar cómo se definen las amenazas que proceden del exterior.

Por tanto, la defensa del territorio, la existencia de una Fuerza militar poderosa y la protección de los ciudadanos constituyeron los componentes esenciales de la seguridad nacional. Una Nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus intereses vitales y, en caso de agresión, defenderlos por medio de las armas. De este modo, el concepto tradicional de seguridad se elaboró en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna. En este momento, HERZ introdujo la idea del «dilema de la seguridad», tema recurrente entre los teóricos, en especial de la es-

¹⁷ Sobre el inicio de la Guerra Fría, vid. THOMAS: *Paz armada. Los comienzos de la guerra fría (1945-1946)*. Ed. Grijalbo. Barcelona, 1988 (trad. de *Armed Truce*. Hamish Hamilton. Londres, 1986). La perspectiva americana, en KISSINGER: *Diplomacia*. Ediciones B-Grupo Zeta. Barcelona, 1996 (trad. de *Diplomacy*, 1994), pp. 449-502.

¹⁸ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 743.

¹⁹ *National Security and Individual Freedom*. Da Capo Press. Nueva York, 1950, pp. 51-52.

²⁰ «National security as an ambiguous symbol», *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. John Hopkins University Press. Baltimore, 1962 (publicado por primera vez en 1952), pp. 147-165, en concreto p. 150.

cuela realista²¹. Resumida por BUZAN, constituye «una noción estructural en la cual los intentos de ayudarse a sí mismos de los propios Estados en la búsqueda de sus necesidades, tienden automáticamente (sin tomar en cuenta si es intencional) a despertar la inseguridad para otros en la medida en que cada uno interpreta sus propias medidas como defensivas y las medidas de los otros como amenazadoras»²².

A nuestro juicio, con todas las críticas recibidas, se trata de una teoría coherente y limitada de la seguridad nacional, acaso la única merecedora de tal calificación hasta el momento. No hay que olvidar la incidencia de las armas nucleares, recién inventadas, en el pensamiento político-estratégico e intelectual del período. Por primera vez en la historia de la Humanidad era posible para un Estado destruir completamente al adversario en el sentido más literal de la expresión, es decir, arrasarlo de la faz de la tierra. La extensión en la posesión de dichas armas supuso el establecimiento de un sentimiento de inseguridad permanente en las elites dirigentes de las dos superpotencias²³. Como señala WALTZ, «en la política de gran poder nunca está en duda quién corre peligro a causa de quién»²⁴. Su influencia en la definición de la seguridad nacional ha sido incomparable²⁵.

²¹ «Idealist internationalism and the security dilemma», *World Politics* núm. 2, 1950, p. 157-180.

²² *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, op. cit., p. 4. Para WALTZ, tal dilema describe «la situación en la que los Estados inseguros de las intenciones de los otros, se arman en nombre de la seguridad y, al hacerlo, ponen en marcha un círculo vicioso. [...] Sean cuales fueran las armas y el número de Estados de un sistema, los Estados tienen que vivir con su dilema de seguridad, que no está producido por su voluntad sino por la situación en que se hallan». (*Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 273).

²³ ART y JARVIS señalan que «dado que la seguridad es la base de la existencia, y prerequisite para el logro de otras metas, los estadistas deben ser muy sensibles a las acciones de otros. Por lo tanto, el dilema de la seguridad implica que los estadistas no pueden arriesgarse a no reaccionar ante las acciones de seguridad de otros Estados, pero cuando lo hacen pueden crear circunstancias que les dejen peor de lo que estaban [...] Debido a estos efectos del dilema de la seguridad, los esfuerzos de los estadistas de proteger a sus nacionales pueden provocar tensiones graves y hasta guerra, aun cuando todas las partes deseen sinceramente la paz». («The meaning of anarchy», *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy and Decision Making*. Little Brown. Boston, 1985, p. 3, la cursiva en el original). También de JARVIS: «Cooperation under the security dilemma», *World Politics* núm. 30, 1978, pp. 167-214. En palabras de ROSECRANCE, «tiende a haber una correlación entre la inestabilidad internacional y la inseguridad de las elites internas» (*Action and reaction in World Politics. International systems in perspectives*. Little Brown. Boston, 1963, p. 304).

²⁴ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 250.

²⁵ Vid. al respecto BRODIE: *Strategy in the Missile Age*. Princeton University Press. Princeton, 1959; *Guerra y política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1978 (trad. de *War and*

Posteriormente, en los años setenta, en la etapa de la *détente*, el concepto fue objeto de estudio por diversos autores que pretendieron reformularlo, ampliando su definición para incluir aspectos económicos y sociales, aunque las connotaciones estrictamente político-estratégicas y militares no permitieron un resultado adecuado a las pretensiones iniciales²⁶. Con el comienzo de la denominada segunda etapa de la Guerra Fría, en los años ochenta, el término seguridad nacional retomó su dimensión y relevancia política anteriores²⁷. En palabras de THORUP, se produjo un «regreso a la definición tradicional de la seguridad nacional»²⁸.

En este momento se abrió un importante debate académico y político, particularmente en los Estados Unidos, postulando la necesidad de incorporar aspectos económicos, sociales y de derechos humanos a la definición de la seguridad²⁹.

Politics. MacMillan Press. Nueva York, 1973), pp. 362-415; GLASER: *Analysing Strategic Nuclear Policy*. Princeton University Press. Princeton, 1990; KAHN: *On Escalation: Metaphors and Scenarios*. F. Praeger Publishers. Nueva York, 1965; KISSINGER: *Nuclear Weapons Foreign Policy*. Harper. Nueva York, 1957. La exposición de las teorías de la disuasión nuclear de estos autores, en DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1993 (trad. de *Contending theories of international relations*. HarperCollins Publishers. Nueva York, 1990), pp. 399-442; JORDAN, TAYLOR y KORB: *American National Security. Policy and Process*, op. cit., pp. 24-41. En la etapa presente, KAYSEN, McNAMARA y RATHJENS: «Nuclear Weapons after the Cold War», *Foreign Affairs* núm. 70, 1991, pp. 95-110; MAZARR: «Nuclear Weapons after the Cold War», *Strategy and Force Planning*. Naval War College. Newport, 1996, pp. 475-493.

²⁶ THORUP: «La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 97-103, en concreto p. 97. Desde el enfoque de la Investigación para la Paz vid. GALTUNG: *Peace: Research, education, action. Essays in peace research*. Christian Ejlert Forlag. Copenhague, 1975, vol. I; BOULDING: *Stable peace*. University of Texas Press. Austin, 1978. Por otra parte, BUZAN señala que «hubo negligencia en el estudio de la seguridad por el gran trasfondo metodológico de fin de los 50 hasta mediados de los 70. El conductismo con sus intereses científicos, libres de valores y cuantitativos, era por definición no apto para el universo de los conceptos disputados por su esencia.» (*People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, op. cit., pp. 3-12, cita en p. 10).

²⁷ Así, TUCKER: «The purposes of America power», *Foreign Affairs* núm. 2, 1980-1981, pp. 241-274.

²⁸ «La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición», op. cit., p. 97.

²⁹ ROCKWELL y MOSS: «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», op. cit., pp. 53-54. En torno a este debate, BRITAIN: «A very painful world adjustment», *Foreign Affairs* núm. 3, 1983, pp. 541-568; BROWN: «Economic Policy and

Incluso, algunos autores indicaron la inadecuación del análisis tradicional de la seguridad de los Estados, alegando la conveniencia de fijar nuevos niveles en la investigación, como la seguridad individual, la seguridad económica, la seguridad regional o la seguridad internacional³⁰. Pero, sin duda, se puede hablar de un predominio del enfoque de la línea dura en los temas de seguridad, a remolque de la contendiente posición adoptada por el presidente Reagan en las relaciones internacionales³¹. Como lo prueba la errática política de «intervención armada por razones humanitarias»³².

La desaparición del Imperio soviético y, más tarde, de la misma Unión Soviética, produjo el hundimiento de una de las dos grandes potencias del sistema bipolar y, paralelamente, de la ideología que la sostenía³³. Esta nueva situación interna-

National Security», *ORBIS* verano 1982, pp. 381-390; *Thinking about national security: defense and foreign policy in a dangerous world*. Westview Press. Boulder (Col.), 1983, esp. pp. 1-9; BUZAN: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, op. cit.; CARTEN: «Gunboat economics», *Foreign Affairs* núm. 3, 1985, pp. 538-559; HORMATS: «The world economy under stress», *Foreign Affairs* núm. 3, 1986, pp. 455-478; ULLMAN: «Redefining security», *International Security* núm. 1, 1983, pp. 162-177. El desarrollo del concepto hasta ese momento, en BUZAN: «Peace, power and security: contending concepts in the study of international relations», *Journal of Peace Research* núm. 2, 1984.

³⁰ En particular BUZAN: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, op. cit., esp. pp. 35-56, 186-269 y 328-362.

³¹ Esta concepción en JORDAN, TAYLOR y KORB: *American National Security. Policy and Process*, op. cit.

³² El presidente Putin denunciaba recientemente que «es inaceptable pretender abrogar principios básicos del Derecho internacional como la soberanía nacional y la integridad territorial bajo el slogan de una denominada ‘intervención humanitaria’.» (*Russiatoday*, 2 de febrero de 2000). Sobre la «doctrina de la intervención humanitaria», vid. CONNAUGHTON: *Military intervention in the 1990s. A new logic of war*. Brassey's. Londres, 1992; MAZARR: «The military dilemma of humanitarian intervention», *Security Dialogue* núm. 2, 1993, pp. 151-162; RAMÓN CHORNET: *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*. Ed. Trota. Madrid, 1995; ROBERTS: «Humanitarian war: military interventions and human rights», *International Affairs* núm. 3, 1993, pp. 429-450; STEDMAN: «The new interventionists», *Foreign Affairs* núm. 1, 1993, pp. 1-16. Nuestra crítica al respecto, en PÉREZ GIL: «Socavando el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: la intervención de la Alianza Atlántica en el conflicto de Kosovo», *Ius Publicum* núm. 4, 2000, pp. 111-119.

³³ ARBATOV, Consejero del presidente Gorbachov y Director del Instituto Soviético de Asuntos Americanos, anunció, de forma premonitory, en 1988: «Estamos a punto de hacerles algo horrible. Vamos a dejarles sin enemigo [sic].» (*Time*, 23 de mayo de 1988). Vid. al respecto GARTHOFF: *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*.

cional propició un renovado debate académico en los Estados Unidos y una lucha entre diferentes grupos ideológicos por mantener el control de la definición de la seguridad nacional. Sin embargo, a nuestro juicio, esta etapa de postguerra fría contempla el triunfo de una orientación que ha generado un excepcional consenso sobre una variedad de temas que parecen constituir amenazas a la seguridad nacional³⁴, que postula por una definición amplia del concepto y, por tanto, engloba asuntos económicos, acceso a los mercados, control de las materias primas, terrorismo, narcotráfico, democratización, derechos humanos, migración ilegal, medio ambiente³⁵. Pero, claro está, desde la perspectiva de la potencia hegemónica del sistema internacional: los Estados Unidos.

Este pensamiento quedó reflejado, en una renovada «doctrina del destino manifiesto»³⁶, en el documento *A National Security Strategy of the United States*

The Brookings Institute. Washington, 1994; MANDELBAUM: «Coup de Grace: The End of the Soviet Union», *Foreign Affairs* núm. 1, 1992, pp. 164-183.

³⁴ No obstante, BRZEZINSKI señala que «una vez finalizada la guerra fría, la energía de los Estados Unidos, como único poder global no dio lugar a grandes manifestaciones de satisfacción pública que más bien reforzó las preferencias por una definición más limitada de las responsabilidades estadounidenses en el exterior». (*El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Ed. Paidós. Barcelona, 1998 (trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. BasicBooks, 1997), p. 34).

³⁵ En este debate, ARIAS: «La seguridad humana: nuestra responsabilidad común», *Desarme* núm. 3, 1996, pp. 6-15; CROWE y ROMBERG: «Rethinking security in the Pacific», *Foreign Affairs* núm. 2, 1991, pp. 123-140; ECKES: «Trading American Interests», *Foreign Affairs* núm. 4, 1992, pp. 135-154; FUKUYAMA: «Democratization and international security», *Adelphi Papers* núm. 266, 1991/92, pp. 14-24; HUNTINGTON: «Why international primacy matters», *International Security* núm. 4, 1993, pp. 68-83; LEBERSTADT: «Population change and National Security», *Foreign Affairs* núm. 3, 1991, pp. 115-131; MATHEWS: «Redefining security», *Foreign Affairs* núm. 2, 1989, pp. 162-177; MORAN: «International Economics and National Security», *Foreign Affairs* núm. 5, 1990, pp. 74-90; LEVY: «Is the environment a national security issue?», *International Security* núm. 2, 1995, pp. 35-62; ROMM: *Defining National Security. The Nonmilitary Aspects*. Council of Foreign Relations Press. Nueva York, 1993; SORENSEN: «Rethinking National Security», *Foreign Affairs* núm. 3, 1990, pp. 1-18; TALBOTT: «Democracy and national interest», *Foreign Affairs* núm. 6, 1996, pp. 47-63; THOMAS: *The environment in the international relations*. Royal Institute of International Affairs. Londres, 1992, esp. pp. 115-151; TONELSON: «Superpower without a Sword», *Foreign Affairs* núm. 3, 1993, pp. 166-181; WIENER: «Security, stability and international migration», *International Security* núm. 3, 1992/1993, pp. 91-126.

³⁶ La evolución de esta doctrina política, en MERK: *Manifest Destiny and Mission in American History*. A. Knopf. Nueva York, 1963; en España, PALOMARES LERMA: *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999)*. *Historia y doctrina de un espíritu político*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.

del presidente Bush en agosto de 1991, refrendado por el presidente Clinton en su *A National Security Strategy of the United States* de 1993³⁷. En particular, en su primer discurso sobre el «Estado de la Unión» (enero de 1994), Clinton remarcó la vigencia de determinados aspectos no tradicionales del planteamiento de la seguridad nacional³⁸:

Nos enfrentamos hoy a un mundo de cambios tan profundos y rápidos que someten a prueba a todas las Naciones. Nuestra herencia americana siempre ha servido para situarnos a la cabeza de dichos cambios, utilizándolos para ampliar nuestras propias oportunidades y nuestro liderazgo exterior [...] No podemos eludir nuestra obligación de renovar tal liderazgo [...] Mientras algunos arguyen que, con el final de la guerra fría, deberíamos dar la espalda al resto del mundo, hay mucha gente a lo largo y ancho del mundo temerosa de que les abandonemos a su suerte [...] En último extremo, nuestra mejor estrategia para salvaguardar nuestra seguridad y construir una paz duraderas es apoyar el avance de la democracia en todo el mundo.

Este programa ha adquirido carta de naturaleza en la *A National Security Strategy for a New Century*, cuyos postulados esenciales de hegemonía americana han sido incorporados en una definición increíblemente ampliada de la seguridad nacional³⁹:

La actual era presenta un diverso conjunto de amenazas a nuestros objetivos esenciales y, por lo tanto, a nuestra seguridad. Estas amenazas están generalmente agrupadas en tres categorías, a menudo entrelazadas.

³⁷ El documento de 1991 expresaba la confianza en el excepcionalismo americano: «Tenemos al alcance de nuestra mano una extraordinaria posibilidad que pocas generaciones han disfrutado: edificar un nuevo sistema internacional conforme con nuestros propios valores e ideales» (The White House. Washington, 1991, p. v); y el documento similar de 1993, expresaba igualmente: «Vivimos en un país resplandeciente en libertad, donde la gente de todas las religiones, razas, credos y colores pueden esperar vivir en paz y armonía; donde los éxitos y los logros son determinados por la iniciativa individual y la imaginación; donde hay una creencia ilimitada en la dignidad y en el potencia humano; donde siempre existe la esperanza de un mañana mejor. Nosotros debemos continuar compartiendo nuestras esperanzas y nuestros sueños con el mundo». (The White House. Washington, 1993, p. 21).

³⁸ Texto en *New York Times*, 26 de enero de 1994.

³⁹ The White House. Washington, 1997, cita en p. 10. STOEßINGER, al tratar de la ideología como recurso de poder de los Estados y como justificación de las políticas exteriores, señala que las democracias pueden tener metas o ideales, pero no ideología, recurso propio de los Estados totalitarios. Este planteamiento carece de sentido cuando, de hecho, la «doc-

Amenazas regionales o estatales: un número de Estados todavía conserva las capacidades y el deseo de amenazar nuestros intereses vitales, a través de la coerción o de la agresión externa. En muchos casos, estos Estados se encuentran desarrollando activamente nuevas capacidades ofensivas, incluidos los esfuerzos por obtener armamentos nucleares, biológicos o químicos. En estos casos, Naciones inestables, conflictos internos o Estados frustrados podrían amenazar con la desestabilización de regiones en las que mantenemos intereses vitales.

Amenazas transnacionales: algunas amenazas trascienden las fronteras nacionales. Estas amenazas transnacionales, tales como el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas, el comercio ilícito de armas, el crimen internacional organizado, las migraciones y refugiados incontrolados y los daños medioambientales, amenazan los intereses americanos y a sus ciudadanos, tanto directa como indirectamente. No todas ellas son amenazas nuevas, pero los avances tecnológicos han provocado, en muchos casos, su potenciación.

Amenazas con armas de destrucción masiva: los armamentos de destrucción masiva plantean la mayor amenaza a la seguridad global. Debemos continuar con la reducción de la amenaza planteada por la existencia de arsenales de tales armas, así como trabajar para impedir la proliferación de tecnologías avanzadas que puedan colocar tales capacidades destructivas en manos de elementos hostiles a los Estados Unidos y a sus intereses de seguridad global. El peligro provocado por la existencia de Estados fuera de la ley, opuestos a los esfuerzos de seguridad global y regional, y otros actores transnacionales como terroristas u organizaciones del crimen organizado, potenciales usuarios de armas nucleares, químicas o biológicas contra gobiernos y pueblos desprotegidos.

Ninguna Nación puede hacer frente a estas amenazas sola. Por tanto, un elemento central de nuestra estrategia es fortalecer nuestras relaciones de seguridad con Naciones clave alrededor del mundo para combatir estas amenazas a los intereses comunes. Buscamos una cooperación reforzada con nuestros amigos y aliados para enfrentar estas amenazas.

Cierto que, paralelamente, expresa que «para mantener la seguridad de la Nación, los Estados Unidos continuarán su aproximación integrada para enfren-

trina del destino manifiesto» no es sino una formulación de la ideología del excepcionalismo americano, reafirmada en la etapa presente de las relaciones internacionales por los logros sin parangón de la Nación americana en el sistema internacional («The anatomy of the nation-state and the nature of power», *Perspectives on World Politics* (Little y Smith ed.). Routledge (2ª ed.). Nueva York, 1991, pp. 32-33). De esta cuestión nos hemos ocupado en otro lugar, PÉREZ GIL: «El concepto de potencia en las relaciones internacionales», *Estudios Internacionales* núms. 127-128, 1999/2000, pp. 69-89.

tar las numerosas amenazas a nuestros intereses y preservar al más alto nivel los instrumentos de nuestra política exterior. Debemos mantener unas fuerzas militares superiores. Igualmente, debemos retener un sólido Cuerpo diplomático y un programa de asistencia exterior suficiente para mantener el liderazgo americano»⁴⁰. Por tanto, dos premisas configuran la estrategia para los años venideros: que sólo los Estados Unidos son capaces de proteger la paz y la estabilidad internacionales y que una potencia militar adecuada y visible podrá disuadir el surgimiento de nuevos enemigos en el futuro. En otras palabras, nada nuevo bajo el sol⁴¹. Además, como no podía ser de otra manera, esta concepción se ha incorporado al nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, aprobado por los Jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Washington los días 23 y 24 abril de 1999⁴².

Paradójicamente, esta definición amplia de la seguridad nacional conlleva mayores amenazas para la seguridad de los Estados y, por tanto, para la estabilidad internacional. De suerte que se convierte en basamento intelectual e instrumento político para lograr objetivos ajenos a la propia seguridad nacional, tal

⁴⁰ *A National Security Strategy for a New Century*, op. cit., pp. 9-10.

⁴¹ En este sentido, vid. McNAMARA: *La esencia de la seguridad*. Ed. Grijalbo. Barcelona, 1969 (trad. de *The Essence of Security*. Harper and Brown. Publishers. Nueva York, 1968), esp. pp. 153-169. De hecho, los Estados Unidos continúan consagrando una proporción elevada de la renta nacional a su Organización militar (3, 4% del PIB anual), mayor que la de cualquier otro Estado importante y, en términos absolutos, más que la suma de las cantidades invertidas por todas las grandes potencias juntas —Rusia, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Japón, China e India—. Vid. los datos en el más reciente *The Military Balance 1999-2000*. The International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press. Londres, 1999. Con todo, el congresista SKELTON afirmaba, recientemente, que «hoy en día, luego de la victoria occidental en la Guerra Fría, hemos dado inicio a un proceso igualmente equivocado de debilitamiento militar. [...] Si continúan las condiciones actualmente imperantes se desgastarán nuestras capacidades militares hasta tal punto que, ausente nuestra presencia militar en las regiones claves del globo terráqueo, no podremos contrarrestar importantes amenazas a la paz, lo cual les incitará a otros adversarios a desafiarnos en diferentes lugares de importancia estratégica». («La función constitucional del Congreso: Lecciones sobre la falta de preparación», *Military Review* núm. 4, 1998, pp. 2-21, cita en pp. 4 y 9).

⁴² Texto completo en *Revista de la OTAN* núm. 2, 1999, pp. D7-D13. Vid. al respecto AXWORTHY: «La nueva vocación de seguridad de la OTAN», *Revista de la OTAN* núm. 4, 1999, pp. 8-11; CRAGG: «Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva era», *Revista de la OTAN* núm. 2, 1999, pp. 19-22; SOLANA: «La OTAN y el futuro de la seguridad europea», *Política Exterior* núm. 72, 1999, pp. 61-79.

como la entendemos a lo largo de estas páginas. Y, por tanto, supone el intento de derogación de normas fundamentales que configuran el ordenamiento jurídico internacional: la igualdad jurídica entre los Estados, el respeto mutuo a la soberanía e independencia, el derecho de cada sociedad a otorgarse el sistema político que tenga por conveniente, la no injerencia en los asuntos internos, el no recurso a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales y su correlato de resolución de las controversias por medios pacíficos o el derecho de los pueblos de disponer de sus propios recursos.

De hecho, ya en 1990, THORUP planteó la necesidad de «rescatar» la noción de seguridad nacional de manos de los planificadores militares y ampliar su significado. Pero inmediatamente advirtió «sin embargo, los resultados pueden ser peligrosamente decepcionantes»⁴³. A continuación enumeraba los peligros asociados a la ampliación de los asuntos de la seguridad nacional⁴⁴:

- 1) el creciente riesgo de dar respuestas militares a problemas de todo tipo —p.e., narcotráfico, terrorismo, acceso a materias primas, esp. petróleo, derechos humanos—;
- 2) la definición de la seguridad nacional es específica de cada Estado, de modo que el contenido de la misma va a ser un reflejo de sus diferentes intereses nacionales. Como hemos señalado antes, el choque de intereses nacionales siempre genera conflictos que, en la generalidad de los casos, se resuelve por medios pacíficos, pero la preeminencia de la seguridad nacional lleva al primer peligro apuntado: el recurso a la fuerza; De modo que se confirma la regla de que los Estados consideran la fuerza como un medio válido para dirimir las controversias⁴⁵;
- 3) el problema de un exceso en los significados, en otros términos, si se dan al concepto de seguridad nacional muchos significados éste se torna inmanejable y se confundirán los instrumentos con los objetivos; en palabras de THORUP: «cuando todo es crítico, nada es ‘verdaderamente’ crítico»⁴⁶;
- 4) la necesidad de especificidad de los temas de la seguridad⁴⁷;

⁴³ «La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición», op. cit., p. 99.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 99-102.

⁴⁵ Así lo hace, recientemente, NYE: «Redefining National Interest», *Foreign Affairs* núm. 4, 1999, pp. 22-35, esp. en pp. 22-24 y 34-35.

⁴⁶ «La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición», op. cit., p. 100.

⁴⁷ MOLLER advierte, en particular, que «expandir el concepto de seguridad demasiado lejos, como para abarcar la ausencia de todas las clases de problemas, no sería práctico, puesto

- 5) la determinación de los actores a los que corresponde la definición de la seguridad nacional. Con una definición ampliada se agrava el problema que plantea SHARP: «si seguridad nacional se convierte en sinónimo de ‘lo que es bueno para la sociedad’, ¿de quién será la visión válida de ‘lo que es bueno’?»⁴⁸;
- 6) tiende a acentuarse la máxima de que la seguridad de un régimen o gobierno particular es sinónimo de la seguridad nacional.

Por su parte, ROCKWELL y MOSS ya señalaban dos cuestiones de gran relevancia⁴⁹. Por un lado, que estos intentos de redefinición de la seguridad no desarrollan una teoría alternativa. En esta reflexión consideran que incluso el concepto tradicional resulta inadecuado como guía para la investigación. De hecho, los intentos de reconceptualización han sido impulsados por acontecimientos y objetivos políticos, por códigos de valores, y no por la búsqueda de una mayor claridad científica o explicativa. Los documentos oficiales citados prueban sobradamente esta afirmación.

En segundo lugar, que la lista de las amenazas podría alargarse indefinidamente. De este modo, si se añaden los asuntos comerciales o el acceso a las materias primas a la definición, ocurre que se eleva el interés económico de las empresas y sociedades privadas al máximo nivel de prioridad nacional, abriendo la veda a intervenciones militares en otros Estados, en aras de una seguridad nacional mal entendida⁵⁰. Como el concepto de seguridad nacional es fundamentalmente político representa los valores de los dirigentes e investigadores que lo definen. De manera que lo que ha ocurrido es que se aplica la etiqueta «seguridad nacional» en cualquier ocasión, sin ningún rigor. Incluso ELGUEA señala al respecto que la disciplina parece haber iniciado un período de «crisis científica», en la que los paradigmas o programas de investigación tradicional se enfrentan con modelos e ideas nuevos, en «una lucha intelectual en la que los mejores programas y teorías deben salir victoriosos, como ocurre en todo debate intelectual que aspira a con-

que simplemente crearía la necesidad de un término adicional para la ‘seguridad tradicional’, entonces relegada a ser una especie del género ‘seguridad’.» («Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos», op. cit., p. 771).

⁴⁸ «En torno a la definición de seguridad nacional», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 91-96, en concreto p. 92; también ROCKWELL y MOSS: «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», op. cit., pp. 43 y 49-50.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 55-58.

⁵⁰ En este sentido, la *A National Security Strategy for A New Century*, op. cit., pp. 17-33.

tribuir al progreso de la ciencia»⁵¹. Se trata, por tanto, de una época de «confusión en busca de un paradigma», lo que debe llevar a una nueva «revolución científica» y al hallazgo de un paradigma omnicomprendivo y único, que diría KUHN⁵².

Por tanto, aún cuando el término analizado es bastante ambiguo —«peligrosamente ambiguo», como advertía WOLFERS⁵³—, su definición es un tema central en nuestra disciplina. Como hemos señalado, una definición amplia conlleva consecuencias no aceptables, por ejemplo, justificaría la represión de grupos internos, y la historia demuestra que esto ha ocurrido de forma indiscriminada, o el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza, con lo que viola el Derecho internacional general⁵⁴. De modo que, como expresa SHARP, «los términos abstractos son intrínsecamente peligrosos, pues si se definen de manera amplia, si es que llegan a definirse, permiten la inclusión de errores fundamentales de reflexión, juicio y acción»⁵⁵. Por otra parte, toda definición debe satisfacer dos requisitos: poder explicativo —qué es la seguridad— y utilidad práctica —cómo enfrentar la seguridad/inseguridad—. Por tanto, no puede dar cuenta de las particularidades de cada caso⁵⁶.

La mejor solución, a nuestro juicio, supone limitar el significado de «seguridad nacional» e incluir otros principios y objetivos de gran importancia dentro de conceptos más amplios, como «interés nacional» u «objetivos de la política exte-

⁵¹ «Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.) Siglo XXI Editores, México, 1990, pp. 79-90, en concreto.

⁵² *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid, 1981 (trad. de *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press. Chicago, 1962).

⁵³ «National security as an ambiguous symbol», op. cit.

⁵⁴ Así, SHARP: *Civilian-based defense. A post-military weapons system*. Princeton University Press. Princeton, 1990, pp. 50-51.

⁵⁵ «En torno a la definición de seguridad nacional», op. cit., pp. 91-96; también THORUP: «La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición», op. cit., pp. 97-103.

⁵⁶ Como reflexiona ARROYO LARA, toda definición de algo responde a una teoría sobre ese algo, y toda teoría —como dicen KUHN, HANSON, STEGMÜLLER o SUPPÉ— debe ser descriptiva, explicativa y tendente a la predicción. Tendente porque toda explicación inserta, en cierta manera, la predicción, en este sentido, dadas unas mismas variables complejas, o al menos parecidas (así, HEMPEL o VIOTTI y KAUPPI). Las situaciones explicadas tienden siempre a reproducirse. Existe siempre un margen de error producido, esencialmente, por la introducción de variables subjetivas o ilógicas, por lo que esto, entre otras cosas, diferencia a las ciencias sociales de las experimentales (*Proyecto docente e investigador para el acceso a cátedra* (2 vols.). Universidad de La Laguna. La Laguna, 1993, vol. I, pp. 70-197).

rior». La seguridad nacional sería, por tanto, un concepto acotado. De este modo, podemos definirla como la condición en la que un Estado se encuentra relativamente a salvo de agresiones externas y en disposición de dar una respuesta adecuada a los intentos de cercenar su independencia e integridad territorial y la vida y bienestar de sus ciudadanos.

Empleamos el término «relativo» por cuanto sólo desde un punto de vista teórico es posible hablar de seguridad absoluta. Este estado implica la inseguridad absoluta del resto de los actores del sistema internacional, tal como ha destacado KISSINGER: «la búsqueda de la seguridad absoluta: el intento de ser tan fuerte que se logre tener independencia de las decisiones de los demás países. Pero la seguridad absoluta para un país significa la inseguridad absoluta para todos los demás»⁵⁷. La ausencia total de amenazas es una ilusión inalcanzable, al menos en el sistema internacional vigente, y su existencia es independiente de la voluntad nacional y de la propia formulación de seguridad. De suerte que la aspiración a la seguridad absoluta por parte de un Estado —se entiende que sólo las grandes potencias— lleva a una pérdida de seguridad proporcional para el resto de las partes del sistema⁵⁸. Por eso se trata de una «aspiración», que se procura contrarrestar rápidamente mediante sistemas de alianza para equilibrar, aunque sea parcialmente, la pretensión de absolutismo y preservar la estructura. Siempre con todo lo relativo que son estas cuestiones. La permanencia estable de la estructura es compatible con la aspiración a la seguridad total. Cualquier detentador de la

⁵⁷ *Política exterior americana*. Plaza y Janés. Barcelona, 1970 (trad. de *American Foreign Policy*. Weidenfeld and Nicolson. Londres, 1969), pp. 37-38. En España una definición de la seguridad nacional que se mantuvo durante bastante tiempo, hasta el extremo de ser considerada por muchos como oficial, fue la siguiente: «Por seguridad nacional hay que entender *el estado de vida de una nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia más altos niveles de prosperidad.*» (cit. en QUERO RODILES: *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., p. 36; la cursiva en el original). Sin embargo, como el mismo autor de la cita expresa, se trata de una concepción absoluta y total de la seguridad nacional que resulta exagerada, inviable y, consecuentemente, no operativa.

⁵⁸ En este sentido, DEUTSCH expresa que «el sentimiento de inseguridad de una nación se expande directamente en relación con su poder. Cuanto más grande y poderosa es una nación, más aumentan en sus líderes, elites y con frecuencia, su población el nivel de sus aspiraciones internacionales». (*El análisis de las relaciones internacionales*. Ed. Gernika (3ª ed.). México, 1994 (trad. de *The Analysis of International Relations*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs (N.J.), 1988), p. 132).

pretensión no olvida nunca que su seguridad depende de que la estructura existe y, por tanto, es su preocupación primera. Cuando olvida el mantenimiento de la estructura se producen disfunciones y conflictos.

Es preciso, por tanto, desechar la concepción utópica de la seguridad nacional como una noción absoluta y total, capaz de resolver todos los problemas. Con todo, una seguridad nacional que no consiga proteger es una contradicción en sus términos, en definitiva, un mal uso del poder. Esto es así tanto para las grandes potencias como para el resto de los Estados. Por tanto, este concepto dado supone que las amenazas seguirán existiendo y que será necesario prepararse para rechazarlas y contrarrestarlas.

Aquella condición, a salvo de agresiones externas, se produce en tiempo de paz con la disuasión y la cooperación, en particular a través del desarrollo del Derecho internacional y de las organizaciones internacionales⁵⁹. Por otra parte, la disuasión trata, en palabras de KISSINGER, de «alejar a un rival de una determinada carrera por medio de la imposición de unos peligros inaceptables. Para los propósitos de disuasión, los cálculos del rival son decisivos. [...] La disuasión se comprueba negativamente por las cosas que *no* suceden. Pero jamás es posible demostrar *por qué* algo no ha sucedido»⁶⁰. Por tanto, en esta definición se establecen los medios para evitar el máximo peligro contra la seguridad: la guerra⁶¹. Para ello es necesario el establecimiento de unas FAS de entidad adecuada a las amenazas y riesgos, probables y previstos; una política de defensa nacional acorde con estos condicionantes; una política de neutralidad, en su caso; alianzas con otros Estados; la participación en sistemas de seguridad colectiva⁶². Al respecto, KISSINGER

⁵⁹ No creemos que la cooperación opere entre los Estados con el único objeto de oponerse a otros poderes, de equilibrar el sistema. Los Estados reconocen los mayores beneficios que otorga la cooperación o la integración, aun asumiendo costos puntuales, frente a la ausencia de aquélla. Al respecto, GLASER: «Realist as Optimist: Cooperation as Self-Help», op. cit.; GRIECO: *Cooperation among Nations*. Cornell University Press. Ithaca (N.Y.), 1990; MILNER: «International theories of cooperation among nations. Strengths and weaknesses», *World Politics* núm. 44, 1992, pp. 466-496.

⁶⁰ *Política exterior americana*, op. cit., pp. 67-68.

⁶¹ ELGUEA señala, a nuestro juicio acertadamente, que «la definición de la seguridad nacional es también en cierta forma una definición de los criterios de justicia en el uso de la fuerza. En la definición de la seguridad nacional se establecen los límites después de los cuales una Nación está decidida a usar la fuerza para eliminar obstáculos y amenazas y alcanzar los objetivos de su proyecto nacional.» («Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto», op. cit., p. 89).

⁶² Vid. ARON: *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., pp. 484-537; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 517-565.

señala que para que las alianzas políticas y militares resulten efectivas han de cumplir una serie de condiciones⁶³:

- 1) un objetivo común, generalmente la defensa frente a un peligro común; 2) un grado de política articulada, suficiente al menos para definir el *casus belli*; 3) algunos medios técnicos de cooperación en el caso de que se decidiese una acción común; 4) un castigo para la no cooperación —es decir, debe existir la posibilidad de negar la asistencia—, pues de lo contrario se dará por hecha la protección y se derrumbará el concepto de obligación mutua.

Cuando un ataque vulnera la seguridad nacional resulta necesario disponer de los medios adecuados para defenderse y proteger la integridad del territorio, la población y los recursos económicos y productivos que sostienen a la Nación. De este modo, el objetivo de la defensa consiste en poner fin a la agresión y devolver a la comunidad su independencia y su condición de seguridad. La política de defensa nacional se ocupa de disponer los medios y planear las respuestas más apropiadas para lograr este objetivo. Claro que, de ninguna manera, debe darse por sentado que tales respuestas sean únicamente de carácter militar⁶⁴. De hecho, uno de los medios más importantes de hacer frente a las amenazas externas radica en la cohesión interna de la sociedad —elemento que se ha considerado determinante a lo largo de la historia y del cual tenemos ejemplos sobrados en este siglo—. La fortaleza ante la agresión enemiga, el mantenimiento del gobierno del Estado a toda costa, incluso en el exilio, la no cooperación, violenta o no violenta, con las fuerzas invasoras, el recurso a aliados externos, son caminos que demuestran la «cohesión interna» ante la amenaza de destrucción del Estado como comunidad política diferenciada.

En este punto, es preciso señalar que, a pesar de las críticas, resulta coherente la tesis que identifica la seguridad del Estado con la seguridad nacional. Se supone que la búsqueda de la supervivencia y seguridad del Estado promueve simultáneamente la seguridad de la sociedad o de la Nación. Como señala MORGENTHAU, «la supervivencia de una unidad política en su identidad [constituye] el mínimo absoluto, el necesario elemento de sus intereses respecto a otras unidades», y para WALTZ «es un prerrequisito para lograr cualquier meta que los Estados se hayan propuesto»⁶⁵.

⁶³ *Política exterior americana*, op. cit., p. 73. Vid. también en este punto, JORDAN, TAYLOR y KORB: *American National Security. Policy and Process*, op. cit., pp. 493-515.

⁶⁴ ARENAL: «El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales», op. cit., p. 87; SHARP: «En torno a la definición de seguridad nacional», op. cit., p. 93.

⁶⁵ MORGENTHAU: *Politics in the twentieth century*. University of Chicago Press. Chicago, 1971, p. 219; WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 137; también ARENAL

Sin embargo, en determinados regímenes autoritarios, particularmente en el área de América Latina, esta identificación llevó a la elaboración de una denominada «doctrina de la seguridad nacional» que supone una corrupción del concepto que estamos analizando⁶⁶. En nombre de la seguridad nacional los gobiernos dictatoriales de la región justificaron la destrucción política y física del «enemigo interno», es decir, de los grupos de oposición —demócratas, sindicalistas y personas comprometidas socialmente—, acusándolos de ser enemigos de la Nación y de estar al servicio de fuerzas y movimientos internacionales. En definitiva, en política interna significa saltar las barreras de las garantías constitucionales, justificar la acción represiva e ilegal del Estado contra los opositores del gobierno, en aras de una mal entendida, vil y corrupta defensa de las esencias de la Nación⁶⁷.

señala que «la seguridad es una prioridad de todos los Estados, es la razón de ser de los propios Estados en cuanto organizaciones políticas y sociales» («El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales», op. cit., p. 87); ART y JARVIS, que «la seguridad es la base de la existencia, y prerequisite para el logro de otras metas» («The meaning of anarchy», op. cit., p. 3); KISSINGER, que los Estados no definen «sus propósitos como mecanismos de seguridad. La seguridad es la que hace posible su existencia» (*Diplomacia*, op. cit., p. 79). REYNOLDS, en contra, observa que la seguridad del Estado y la seguridad de la sociedad no son necesariamente la misma cosa (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid, 1977 (trad. de *An Introduction to international relations*. Longman Group. Londres, 1971), pp. 50-59); también ROCKWELL y MOSS: «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», op. cit., p. 46-47.

⁶⁶ Sobre esta cuestión, desde diferentes perspectivas, vid. CAVALLA ROJAS: *La doctrina de la seguridad nacional*. Casa de Chile en México. Área de Estudios de Seguridad Nacional de Chile. México, 1977; COMBLIN: *Le pouvoir militaire en Amérique Latine. L'ideologie de la Sécurité Nationale*. Delarge. París, 1977; FOLLARI: *La doctrina de la seguridad nacional en Latinoamérica*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1980; GARCÍA: *La doctrina de la seguridad nacional*. Centro de Estudios de América Latina. Buenos Aires, 1991; ROUQUIÉ: *The military and the States in Latin America*. University of California Press. Berkeley, 1987; TAPIA VALDÉS: *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*. Nueva Imagen. México, 1980.

⁶⁷ Como expresa TAPIA VALDÉS, «paradójicamente, la Doctrina de la Seguridad Nacional que encontró su origen en las nuevas estrategias y tácticas para luchar contra la subversión, en algunos países ha sido transformada en una doctrina política subversiva y terrorista. Sus sostenedores atacan [...] a los gobiernos legítimos, [...] ha establecido un tipo de 'orden' interno cargado de conflictos y contradicciones, en la medida en que de él no se deriva seguridad, paz ni libertad para la población» (ibíd., p. 30).

Los elementos de la seguridad nacional

Como expresamos más arriba, el primer paso en el problema de la seguridad nacional supone identificar las amenazas exteriores al Estado, es decir, aquellas situaciones verosímiles de las que pueden derivarse peligros reales y/o potenciales para la integridad territorial, la soberanía e independencia del Estado y la vida y bienestar de los ciudadanos —de hecho, la amenaza puede tratar de hacer inviable al Estado como tal—. La amenaza surge de la hostilidad de otro Estado o grupo de ellos que persiguen determinados intereses a costa de los espacios territoriales o la riqueza material de otros que forzosamente han de sentirse inseguros por ello. En este marco, inherente a un sistema internacional anárquico, es donde se manifiesta de forma más rotunda el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza. De modo que, crear seguridad significa reducir amenazas. Como señala ZALDÍVAR, clasificar por orden de gravedad las diversas amenazas constituye un ejercicio de elevada complejidad académica y política, que puede inducir a confusión y, en caso de crisis, generar peligros adicionales no previstos a la integridad y a la soberanía e independencia de los Estados. Es más, las distintas amenazas no son completamente independientes. Así, «una política de seguridad debe intentar mantener bajo control la amenaza conjunta, cuidando de que al hacer frente a una no se potencien otras»⁶⁸. Por tanto, las amenazas pueden reducirse, o aumentar la seguridad, mediante un conjunto de medidas tendentes a disminuir la probabilidad de la agresión y/o el volumen de los daños en caso de que ésta se produzca.

Estas medidas pueden ser tanto de carácter militar como de otro orden, políticas, económicas, culturales, de manera que es posible agruparlas en tres categorías generales: la disuasión, la cooperación y la defensa. Indudablemente, cualquiera de ellas implica considerables cargas económicas para la Nación y su aplicación práctica requiere un respaldo suficiente y efectivo del poder político, en definitiva de la sociedad, pues la seguridad no puede ser alcanzada si la sociedad no la siente como necesaria o no se identifica con ella. De suerte que el conjunto de bienes y valores cuya protección corresponde a la seguridad nacional tiene que estar plenamente identificado con la sociedad⁶⁹.

La determinación de los bienes a proteger tampoco presenta serias dificultades. Se trata de señalar aquellos bienes y valores que, en sí mismos, contienen la esencia de la identidad nacional y su proyecto de futuro. Aunque, desde luego, no son todos los que a primera vista pudieran parecer. Aspectos como la integridad territorial, el mantenimiento de la soberanía e independencia son inherentes a los Estados. Claro está, que no todos los Estados son iguales en tamaño, en poderío y

⁶⁸ «Política española de paz y seguridad», op. cit., p. 18.

⁶⁹ En este sentido, *ibíd.*, p. 15.

en aspiraciones internacionales. De este modo, los márgenes en la determinación del conjunto a proteger varían mucho de un Estado a otro. En particular, aquellos Estados con un proyecto nacional abiertamente en contradicción con los del resto de miembros del sistema internacional —los denominados por los profetas de la nueva era como Estados parias, Estados terroristas o, en la fórmula kissingeriana, potencias revolucionarias— activan y avalan en sí mismos la formulación de la seguridad de éstos para enfrentar las amenazas⁷⁰. En todo caso, como decíamos antes, corresponde a la comunidad nacional en su conjunto definir los bienes y valores que concentran su realidad como grupo nacional políticamente organizado y diferenciado.

El tercer elemento que se plantea es la elección del grado de cobertura de la seguridad. La determinación del nivel de seguridad deseado supone, simplemente, un acto de la voluntad. Ante las amenazas presentes y futuras previsibles y con la perspectiva de los bienes y valores esenciales, los dirigentes políticos deben determinar el esfuerzo que la Nación puede o quiere sobrellevar para asegurar su identidad e independencia. En otros términos, llevar a cabo la formulación de la seguridad nacional⁷¹.

La formulación de la seguridad nacional

Al ser el Estado garante de la integridad de la Nación, así como de su identidad como grupo diferenciado, corresponde a los poderes públicos hacer trascender a la sociedad la realidad y el alcance de las amenazas, distinguiendo claramente entre lo que importa a la seguridad nacional y lo que es propio de otras seguridades.

La cuestión adquiere toda su importancia cuando se encuentra en juego la identidad y la supervivencia de la Nación, y a esto nos referimos cuando hablamos de la seguridad nacional. Como señalamos al principio, ni las relaciones internacionales ni el sistema de Estados emergente de la Paz de Westfalia se distinguen por el entendimiento y la armonía. Semejante situación, caracterizada por determi-

⁷⁰ Así, las palabras citadas antes de ART y JARVIS: «The meaning of anarchy», op. cit., p. 3.

⁷¹ Como expresa ZALDÍVAR, por opciones básicas entendemos «aquellas que, por su alcance, introducen, implícita o explícitamente elementos de jerarquización y delimitan grados de compatibilidad entre los diversos intereses y objetivos nacionales en materia de seguridad.» («Política española de paz y seguridad», op. cit., p. 25). Para QUERO RODILES, «hay que optar desde estimaciones generales y asumir resueltamente el grado elegido como satisfactorio. No es un problema técnico el que aquí se resuelve, sino político y en él se empeña, por tanto, la idea final y la responsabilidad de hacerla realidad.» (*Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., p. 32).

nadas etapas de mayor inestabilidad, confiere a los Estados en cada momento histórico un sentido variable de su existencia y una conciencia de amenaza muy cierta, valores que ponen en marcha de forma automática el mecanismo de formulación de la seguridad, en aras de la preservación y supervivencia del Estado y el mantenimiento de la identidad nacional son los valores mínimos a los que debe responder la articulación de seguridad nacional que cada Estado se da a sí mismo. En efecto, determinados gobiernos interpretan la seguridad nacional restrictivamente, como ausencia de amenazas a la estabilidad del Estado y, por tanto, otorgan un contenido mínimo a su seguridad. Por contra, otros gobiernos con ideologías y/o políticas más activas presionan y actúan para que concepciones expansivas de la seguridad nacional salgan adelante. Sea de una u otra manera, como decíamos antes, la seguridad constituye una prioridad absoluta de todos los Estados, la razón de ser en cuanto organizaciones políticas y sociales o, como expresa ARENAL, en última instancia, la seguridad es la *raison d'être* de la política exterior de un Estado⁷². Las comunidades que dieron la espalda a esta realidad sucumbieron o perdieron su identidad, que viene a ser la misma cosa.

En la formulación de la seguridad nacional los dirigentes políticos deben acudir a una integración plena de los diferentes ámbitos de la seguridad del Estado, es decir, de las políticas exterior, interior y de defensa⁷³. Por tanto, la política

⁷² ARENAL: «El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales», op. cit., p. 87. Esta parece ser una de las conclusiones relevantes del TIJ en su Dictamen de 8 de julio de 1996, asunto sobre la amenaza y el uso de armas nucleares: «En vista del estado del Derecho internacional, así como de los elementos de hecho de los que dispone, el Tribunal no puede concluir de forma definitiva que la amenaza o el empleo de armas nucleares sería ilícito en una circunstancia extrema de legítima defensa en la que la supervivencia del Estado se hallase en cuestión.» (Rec. 1996, «Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires», párr. 105 E). Vid. en esta cuestión, FALK: «Nuclear Weapons, International Law and the World Court: A Historic Encounter», *American Journal of International Law* núm. 1, 1997, pp. 64-75; GARCÍA RICO: «Las alegaciones de los Estados respecto de la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares en alguna circunstancia», *IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario. La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*. Universidad de Huelva/Universidad de Sevilla/Cruz Roja Española/Ministerio de Defensa. Sevilla, 1997, pp. 275-291; LEANZA-LUIGI STICO: «Uso e minaccia di uso di armi nucleari in due recenti parevi della Corte Internazionale di Giustizia», *Comunità Internazionale* núm. 4, 1997, pp. 653-672; POZO SERRANO: «La licitud de la amenaza o del uso de armas nucleares: la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996», *Revista Española de Derecho Militar* núm. 69, 1997, pp. 249-280.

⁷³ Vid. al respecto, CALDUCH CERVERA: *Dinámica de la sociedad internacional*. Ed. Fundación Ramón Areces. Madrid, 1993, pp. 221-225; JORDAN, TAYLOR y KORB: *American National*

de seguridad puede ser definida como el conjunto de medidas de disuasión, cooperación y defensa que desarrolla un gobierno, asumiendo sus implicaciones económicas y de consenso nacional, con el fin de hacer frente a las amenazas reales y potenciales a la seguridad nacional. En particular, las grandes potencias tradicionalmente han realizado programas de seguridad nacional muy serios y rigurosos, en los cuales se definen los objetivos e intereses nacionales ante los diferentes escenarios de conflicto analizados⁷⁴.

Por otra parte, la necesidad de exponer la seguridad nacional conforme a un plan sistemático es consecuencia directa de la dimensión del conflicto moderno. Es más, la expresión «formulación de la seguridad nacional» es relativamente reciente, y ha surgido como resultado del rigor necesario en su análisis y desarrollo concretos.

La política de defensa y la defensa nacional

La formulación de la seguridad nacional se desarrolla a través de un proceso que se extiende en el tiempo pues las amenazas son siempre persistentes, aunque cambiantes en la forma en que se manifiestan. Paralelamente, existe una limitación en los recursos afectos a la seguridad nacional, en especial por razones de lentitud en su disponibilidad y alto costo⁷⁵. La historia de las relaciones internacionales prueba que los regímenes políticos pueden cambiar substancialmente⁷⁶, variando el marco constitucional interno, pero la enunciación de la seguridad tiende

Security. Policy and Process, op. cit., pp. 83-227. En particular, los teóricos americanos han dedicado bastante atención a la acción presidencial en la implementación de las políticas tratadas. En especial, GEORGE: *La decisión presidencial en política exterior*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use Of Information and Advice*. Westview Press. Boulder (Col.), 1980); LORD: *The Presidency and the Management of National Security*. The Free Press. Nueva York, 1988; SCHLESINGER: *The imperial Presidency*. Houghton Mifflin. Boston, 1973.

⁷⁴ ZALDÍVAR señala que siempre existirá una distancia insalvable entre la manera de tratar esta materia en la acción de gobierno y en el ámbito académico. En todo caso, corresponde al teórico interpretar a partir de los datos oficiales disponibles, la concepción de la seguridad nacional que subyace en la acción de gobierno («Política española de paz y seguridad», op. cit., p. 21).

⁷⁵ La relación economía y defensa nacional, en QUERO RODILES: *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., pp. 175-198.

⁷⁶ LASAGNA: «Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», *Estudios Internacionales* núm. 111, 1995, pp. 387-409.

a permanecer inalterable a pesar de estos cambios⁷⁷. Esta continuidad a pesar de los cambios políticos viene dada por la permanencia de los valores sobre los que se asienta la seguridad nacional la preservación de la herencia histórica y la continuación del proyecto de comunidad para el futuro⁷⁸. Por otra parte, el programa de seguridad nacional debe tener un elevado grado de afirmación en el tiempo si se pretende que sea efectivo. Esto es así porque una cosa es la seguridad que se desea y otra bien distinta la conseguida en un momento determinado.

Para hacer efectivo el nivel de seguridad enunciado por los órganos competentes del Estado es necesario establecer un sistema de fuerzas y medios capaz de alcanzarlo, sistema que exige el concurso de una parte considerable de los recursos de la Nación —en caso de conflicto bélico de «todos» los recursos útiles—⁷⁹. Supone, por tanto, la creación, organización y mantenimiento de una estructura instruida y preparada para proporcionar el grado de protección y cobertura establecido en la formulación de la seguridad. Esta estructura se engloba en la «defensa nacional», que guarda una relación de medio a fin con respecto a la seguridad nacional⁸⁰.

⁷⁷ El carácter prácticamente inalterable de tal representación lo encontramos ejemplificado con claridad en el último cambio de régimen político ocurrido en España. La Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, establecía en su art. 37 que «Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de su territorio, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional» (BOE de 11 de enero de 1967). Por su parte, el art. 38 determinó la constitución de una Junta de Defensa Nacional, encargada de proponer al Gobierno las líneas concernientes a la seguridad y defensa nacional. La identidad con el art. 8 de la Constitución de 1978 no precisa comentarios adicionales: «Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

⁷⁸ En este sentido, por ejemplo SIMES: «The return of Russian History», *Foreign Affairs* núm. 1, 1994, pp. 67-87; TALIBO: «Fuerzas Armadas y cuestión nacional en la Unión Soviética (1985-1991)», *Cuadernos de Historia Contemporánea* núm. 15, 1993, pp. 61-85.

⁷⁹ Desde la Primera Guerra Mundial la defensa nacional obliga a un empleo integral de actividades y recursos, a un planeamiento centralizado y complejo, a una participación estrecha y sin reservas de todos los recursos del Estado y a una ejecución eficiente y coordinada en todos sus aspectos. Así, el art. 14 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y Organización Militar, de 1 de julio de 1980, establece que «todos los recursos humanos y materiales, cualesquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizados por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la defensa nacional [...]» (BOE de 10 de julio de 1980).

⁸⁰ La defensa, dice el art. 2 de la Ley Orgánica de la Defensa citada, «es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el

La política de defensa consiste, pues, en la concepción, creación y disposición de un sistema que provea una solución satisfactoria a la formulación de la seguridad nacional. Cosa distinta es que un determinado modelo de defensa resulte eficaz en un caso y momento concreto para salvaguardar la seguridad. Por tanto, la clave de la defensa radica en la capacidad de otorgar el mejor resultado a la relación de las amenazas externas y los recursos disponibles.

Para conseguir el nivel de protección deseado es necesario disponer de un complejo sistema de energías, recursos y actividades que se apoya fundamentalmente en una Fuerza militar, pero que supera con creces dicho ámbito. Desde la concepción de la defensa como actividad de una naturaleza amplia, el problema de la seguridad admite, por regla general, diversas soluciones, mucho más tratándose de un proceso que no responde a una formulación matemática —a pesar de los esfuerzos de los teóricos de los juegos para aplicar el análisis cuantitativo a los conflictos, especialmente a los internacionales⁸¹—. En la valoración de las soluciones alternativas posibles es preciso tener en cuenta todas las implicaciones señaladas. En definitiva, se trata de optar no sólo por la solución que mejor satisfaga las necesidades militares, sino también y a la vez por la que comporte el mejor equilibrio en relación con el costo político y económico⁸². En este sentido, repre-

logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución». «La defensa nacional será regulada de tal forma que, tanto en su preparación y organización como en su ejecución, constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad nacional» (art. 3). La idea de defensa, que tiene como objetivo último la seguridad nacional, es la base de la Institución militar: «1. *La política de defensa nacional* como parte integrante de la política general determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos. 2. *La política militar*, componente esencial de la política de defensa, determina la organización, preparación y actualización del potencial militar, constituido fundamentalmente por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, teniendo en cuenta las posibilidades de la Nación en relación con la defensa.» (art. 4) (la cursiva es nuestra).

⁸¹ Vid al respecto BRAMS y KILGOUR: *Teoría de juegos y seguridad nacional*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1989 (trad. de *Games Theory and National Security*, Blackwell. Nueva York, 1988).

⁸² Como señala QUERO RODILES, «cualquier Nación, sea cual sea su ‘dimensión’ tiene en sí misma capacidad suficiente para construir una defensa nacional adecuada a un grado de seguridad aceptable» (*Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., p. 182); para WALTZ, «cada uno de los Estados que se hallan dentro de la escena del equilibrio tendrán al menos una modesta capacidad de mantener su integridad.» (*Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 195).

senta un error procurar una solución cerrada. Razones estratégicas, diplomáticas, económicas, comerciales, tecnológicas y/o sociales obligan a mantener la defensa en el campo de las soluciones abiertas y en constante evolución.

Todo gobierno que se enfrenta a la formulación de la seguridad nacional necesita, una vez delimitado el problema, disponer de una opción general básica que le permita avanzar hacia un arreglo final, sin obligarle a renunciar a sus planteamientos políticos fundamentales. Una vez tomadas en consideración, en su totalidad o en parte, las aportaciones técnicas, jurídicas y políticas, que sólo al Ejecutivo corresponde estimar y valorar, es preciso incorporarlas a un conjunto coherente: el programa general de la defensa nacional⁸³. A partir de la opción básica, identificada como política de defensa, es posible configurar una serie de orientaciones generales que conducirán —en un proceso más o menos abierto de integración de voluntades, pareceres y habilidades— a la adopción de un modelo de defensa concreto⁸⁴.

Antes señalamos que la naturaleza de la defensa es básicamente militar, por lo que el sistema a establecer ha de contar con unas FAS estructuradas, equipadas y entrenadas. Sin embargo, no basta con concebir, establecer y disponer la Fuerza

⁸³ En los sistemas comparados los procedimientos más comunes para emanar estas aportaciones son fundamentalmente tres: 1) el asesoramiento personal y directo de expertos en seguridad y defensa; 2) el asesoramiento institucional a través de organismos designados al efecto —Junta de Defensa Nacional, Agencias de inteligencia y Departamentos ministeriales comprometidos en la defensa—; y 3) un sistema mixto de los dos anteriores.

⁸⁴ La Directiva de Defensa Nacional 1/96, de 20 de diciembre de 1996, define las directrices de la política de defensa vigentes y establece los objetivos de la misma: 1) la consolidación de la participación de España en las Organizaciones internacionales de seguridad; 2) la mejora de la eficacia y modernización de las FAS; y 3) la consecución de un mayor apoyo social a la defensa. Con este marco general, el pasado 7 de enero de 2000, el Ministro de Defensa, Serra, presentó el primer *Libro Blanco de la Defensa* en España (Ministerio de Defensa. Madrid, 2000). Aunque este tipo de documentos goza de gran tradición en Estados dotados de escuelas de pensamiento autónomo en materia de seguridad —Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Unión Soviética/Rusia—, en esta ocasión se señaló la extraordinaria importancia del mismo. El *Libro Blanco* presenta una exposición de las líneas básicas de la defensa nacional y del papel de las FAS que España necesita para garantizar su seguridad y defensa y también para contribuir al mantenimiento de la paz y la estabilidad internacionales. El documento pretende ser, en palabras del Ministro, «la mejor muestra de la transparencia, compatible con el realismo y con el rigor, para tratar los problemas de la defensa de España y de Europa, de las Fuerzas Armadas y de sus misiones». Vid. en HERNÁNDEZ: «Presentando el *Libro Blanco de la Defensa*», *Revista Española de Defensa* núm. 143, 2000, pp. 24-27; también «España y su defensa», *Revista Española de Defensa* núm. 144, 2000, pp. 84-86.

para considerar finalizada la actuación en el ámbito militar, sino que es imprescindible proveer sus necesidades futuras. De esta manera, el mantenimiento de las FAS constituye una pieza central en el sistema de la defensa que evoluciona de forma permanente hacia un modelo completo, con largos periodos de planificación⁸⁵. Sólo así es posible mantener unas FAS dispuestas y con capacidad para proveer de forma eficiente la consecución de la seguridad nacional, con independencia de su composición, de *levée en masse* o profesional⁸⁶.

A pesar de que la solución sea fundamentalmente militar, el gobierno dispone de otros medios que contribuyen a la defensa nacional, de carácter económico, social y diplomático. Ya indicamos que la guerra moderna hace preciso asegurar que todos los recursos y energías del Estado contribuyan a la defensa. Gestionarlos y distribuirlos en proporciones adecuadas conforme a la capacidad económica e industrial del Estado, constituye un factor central en la programación de la defensa y, llegado el caso, en el esfuerzo de guerra⁸⁷. Dentro de este campo, debemos apuntar el comercio, los transportes y las infraestructuras.

Por otra parte, el objetivo final de la política exterior es la garantía de la seguridad nacional, sea por medio de alianzas, la participación en sistemas de seguridad colectiva o la política de neutralidad. La actividad contractual del Estado tiene una importancia decisiva. Así, unos tratados pueden ser de naturaleza defensiva e incorporan al Estado a sistemas de seguridad bilaterales y/o multilaterales, los denominados tratados de seguridad, de defensa o militares. Otros de carácter y finalidad comercial, tienen en sí mismos un elevado valor para la defensa, por ejemplo, mediante el aseguramiento de mercados, la obtención de materias primas o, paralelamente, la restricción de mercados al adversario, así como su acceso a recursos vitales. El mantenimiento de amplias relaciones diplomáticas supone, por sí mismo, un respaldo único al compromiso de la defensa nacional.

⁸⁵ Recientemente, MUÑOZ-ALONSO ha expresado de forma gráfica que «Las Fuerzas Armadas no son un artillero de quita y pon que se organizan cuando y si se percibe una amenaza y se desmantelan cuando el horizonte se despeja. Son, por el contrario, un elemento permanente del Estado. [...] Prescindir del instrumento por la eventualidad de un mal uso no tendría ningún sentido porque, de acuerdo con el viejo aforismo, la naturaleza tiene horror, el vacío y el hueco que dejan las Fuerzas Armadas sería ocupado por alguna otra institución armada.» («Unas Fuerzas Armadas para el siglo XXI», *Quintas Jornadas de Defensa Nacional*. Monografías del CESEDEN núm. 23. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 33-61, en concreto pp. 41 y 42).

⁸⁶ Esta discusión, en *ibíd.*, pp. 33-61.

⁸⁷ QUERO RODILES trata el concepto de «base segura», es decir, el inventario valorado y cuantificado de todos los recursos con los que cuenta el Estado, tanto para atender a su actividad económica esencial como a las demandas de la defensa nacional (*Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., p. 184).

Finalmente, debemos reiterar que de nada sirve un modelo de defensa nacional si la sociedad a la que pretende servir no lo respalda o no lo asume como propio. En la máxima de Napoleón, los factores morales superan a los materiales en la proporción de tres a uno⁸⁸. De hecho, los sociólogos militares parten de la premisa de que toda organización militar es una expresión del orden social en que se origina. En particular KEEGAN se detiene en una de las más completas teorías en la materia, elaborada por el sociólogo ANDRESKI. Este autor expuso la tesis sobre la existencia de un coeficiente de participación militar, mediante el cual, teniendo en cuenta diversos factores, se podría calcular el grado de militarización de una sociedad⁸⁹. La exacta naturaleza de un sistema social se halla determinada por el concurso de dos factores centrales: el grado en el que los dirigentes sean capaces de ampliar el dominio sobre los dirigidos, o subordinación, y el grado de unidad de la sociedad, es decir, la cohesión. Conforme a este programa, califica a las sociedades industrializadas modernas con un alto coeficiente de participación militar, alta subordinación y alta cohesión⁹⁰. Aunque esta conclusión parece demasiado extensa. No todas las sociedades industrializadas modernas tienen esta conformación.

Los órganos de la defensa

Los órganos específicamente asignados a la tarea de garantizar la defensa nacional son de carácter técnico. Constituyen el elemento ejecutor de una políti-

⁸⁸ En este sentido, el art. 14.2 de la Ley Orgánica de la Defensa citada señala que «la base fundamental de la defensa nacional son los propios ciudadanos. Por ello, el gobierno cuidará de desarrollar el patriotismo y los principios y valores reflejados en la Constitución». Consecuentemente, la Directiva de Defensa Nacional 1/96 establece como uno de los objetivos de la defensa el desarrollo de *la conciencia de defensa* en la sociedad española: «el proceso de modernización y mejora de las estructuras nacionales de defensa y de potenciación de las Fuerzas Armadas requiere, como uno de sus elementos más significativos, que la sociedad española comprenda, apoye y se sienta comprometida con la consecución de los objetivos buscados. [...] Será preciso afianzar la sintonía entre la sociedad y sus Ejércitos sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad militar y de las necesidades y responsabilidades de España en cuanto afecta a su seguridad» (vid. HERNÁNDEZ, «La conciencia de defensa en la DDN 1/96», *Revista Española de Defensa* núm. 144, 2000, pp. 36-37). Por tanto, se presenta complicado articular, en caso de conflicto, la movilización y la defensa civil sin las condiciones de adhesión adecuadas. Al respecto, QUERO RODILES: *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., pp. 147-173.

⁸⁹ *Military Organisation and Society*. Londres, 1968.

⁹⁰ Cit. en KEEGAN: *Historia de la guerra*, op. cit., pp. 273-279.

ca, pero no son quienes la planean y deciden. Como señalamos, las FAS son el instrumento básico de la seguridad nacional. Por añadidura un instrumento delicado y caro. Es más, la evolución de la guerra en el siglo XX ha conferido a las FAS una participación muy activa y un papel destacado en la concepción, elaboración y ejecución de la política exterior, en especial en el caso de las grandes potencias⁹¹.

Como han estudiado particularmente FERRIL y KEEGAN⁹², la función militar es tan antigua como las organizaciones políticas y en todos los tiempos el poder político ha necesitado de la fuerza para imponerse. Esta afirmación es más cierta cuanto más compleja es la organización política y, por ello, uno de los elementos que contribuyeron a la formación y consolidación del Estado moderno fue el establecimiento de Ejércitos permanentes dependientes del Monarca. El proceso paralelo fue el sometimiento al Poder civil del Estado, subordinación que se consolidó con la Revolución francesa bajo el principio de que el mantenimiento de un Ejército «separado de la vida civil y subordinado al poder civil» procura al Estado «un instrumento de defensa sin peligro para la libertad»⁹³. Por tanto los Ejércitos modernos tienen una legitimidad específica, particularmente en los regímenes democráticos, al servicio de unos fines que no le son propios y, en consecuencia, actúan como instrumento de una Organización superior⁹⁴.

⁹¹ KEEGAN ha reflexionado que «no se puede vivir en un mundo sin ejércitos —ejércitos disciplinados, obedientes y sumisos a la ley—. Los ejércitos de este tenor son instrumento y señal de civilización y sin su existencia la humanidad tendría que amoldarse a vivir a un nivel primitivo, por debajo del ‘horizonte militar’ o en un caos sin ley en el que las masas entrarían en guerra ‘unas contra otras’ al modo que decía Hobbes.» (ibid., p. 457).

⁹² FERRIL: *The Origins of war. From Stone Age to Alexander the Great*. Thames and Hudson. Londres, 1985; KEEGAN: *Historia de la guerra*, op. cit.

⁹³ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, así como la Constitución de 1791 (Título IV) establecieron la obediencia de las Fuerzas militares a las Instituciones civiles y su carácter no deliberante. La aceptación del sistema de Ejércitos permanentes no fue pacífica en los inicios del constitucionalismo. MONTESQUIEU estimó que tal Ejército era un enemigo del pueblo y de las libertades, y sería suficiente un régimen de milicias para asegurar la defensa del Estado (*Del espíritu de las leyes* (2 vols.). Sarpe. Madrid, 1984, vol. I, pp. 177-178). Otros propugnaron la existencia de Ejércitos permanentes como único medio de asegurar de forma efectiva la defensa (SMITH: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica. México, 1979, pp. 614-628); así también la Declaración de Virginia de 1776 (Punto 13).

⁹⁴ Así, TRILLO-FIGUEROA: «El papel constitucional de las Fuerzas Armadas», *Quintas Jornadas de Defensa Nacional*. Monografías del CESEDEN núm. 23. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 13-30, en concreto pp. 16-17.

En torno a la cuestión de la posición de las FAS en el Estado, HUNTINGTON señaló tres modelos diferenciados⁹⁵. A saber, las FAS que se sitúan por encima, las que lo hacen al lado y las integradas en el Estado. Las FAS se ponen por encima del Estado cuando se apropian del poder y establecen una dictadura, sea civil o militar. Este modelo, en el momento actual, supone una regresión al pasado. Un segundo modelo lo tenemos en aquellos sistemas en los que las FAS están al lado del Estado, ejerciendo una función tutelar del Poder civil. Así, el régimen del general Franco, con la legitimidad otorgada por el triunfo en la Guerra Civil y consagrada posteriormente en la Ley Orgánica del Estado de 1967 (art. 37)⁹⁶, o la vigente Constitución chilena de 1989. En tercer lugar, las FAS integradas en el Estado, es decir, cuando éstas sirven a la Nación, ostentan un papel instrumental y no son un fin en sí mismas⁹⁷. En todo caso, en uno u otro sistema, la generalidad de las Constituciones ha reconocido, más o menos en estos términos, como misiones de las FAS el mantenimiento de la soberanía e independencia, la integridad territorial y la conservación de la estabilidad interior.

Por otra parte, prácticamente en todos los regímenes políticos se reconoce en el jefe de Estado el mando supremo de las FAS. Este principio tiene su origen en la primitiva organización militar del Estado y, en consecuencia, en la unión en la

⁹⁵ HUNTINGTON: *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1995 (trad. de *Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-military Relations*. Vintage Books. Nueva York, 1964, 1ª ed., 1957).

⁹⁶ El apoyo doctrinal en GARCÍA ARIAS: «Las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica del Estado», *Revista de Estudios Políticos* núm. 152, 1967, pp. 138 y ss.; OEHLINNG: *La función política del Ejército*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1967.

⁹⁷ Este es el sentido del art. 8 de la Constitución española de 1978 transcrito. En el debate constitucional el diputado socialista Múgica señaló que «las Fuerzas Armadas se subordinan al poder civil, respetándolo como encarnación de la voluntad popular, pero su misión, muy por encima de las opiniones políticas en litigio, no pueden ser ajenas a los problemas de la comunidad, objeto de la política de más alto nivel que mantiene la esencia de la Patria y garantiza la supervivencia del Estado.» (*Diario de Sesiones del Congreso* de 16 de mayo de 1978). Vid. al respecto, CASADO BARBUZANO: «Las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución Española», *Revista de Derecho Político* núm. 74, 1989, pp. 23-58; LÓPEZ GARRIDO: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», *Revista de Administración Pública* núms. 100-102, 1983, pp. 949-971; LÓPEZ RAMÓN: «Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría* (5 vols.). Ed. Civitas. Madrid, 1991, vol. III, pp. 2546-2597; SERRANO ALBERCA: «Artículo 8», *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas. Madrid, 1986, pp. 116-143; TRILLO-FIGUEROA: «El papel constitucional de las Fuerzas Armadas», op. cit., pp. 13-30.

persona del Príncipe del poder civil y militar⁹⁸. En los regímenes presidencialistas, el jefe del Estado ostenta la titularidad del mando supremo de las FAS porque representa la unidad y está a la cabeza de todos los órganos superiores del Estado. La función de la jefatura de las FAS reside en la neutralidad y/o primacía de éstas respecto a la lucha política interna⁹⁹. En los regímenes parlamentarios, el jefe de Estado suele ostentar funciones honoríficas, correspondiendo al gobierno el mando, en tiempo de paz y en guerra, y la dirección técnica a los Órganos militares, bajo las instrucciones políticas del presidente del gobierno¹⁰⁰.

⁹⁸ KEEGAN: *Historia de la guerra*, op. cit., pp. 171-172.

⁹⁹ Por ejemplo, la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 (art. 15) y la Constitución de los Estados Unidos de 1787 (art. II, sección segunda). Para las Constituciones comparadas, vid. VILLAGRA BLANCO: *Ley Orgánica por la que se regulan las bases de la Defensa Nacional y la Organización Militar*. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1980, en especial pp. 53-80.

¹⁰⁰ Así, la Ley Fundamental alemana de 23 de mayo de 1949 (art. 115 l) 3). El art. 62 h) de la Constitución de 1978 dice: «Corresponde al Rey: h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas». Ya los primeros comentaristas de la Constitución entraron en discusión acerca del contenido efectivo de dicha atribución. SERRANO ALBERCA afirma que «el mando supremo tiene, pues, un carácter simbólico» («Artículo 8», op. cit., p. 128; también FREIXES SANJUÁN: «La Jefatura del Estado monárquica», *Revista de Derecho Político* núm. 73, 1991, pp. 83-117; LÓPEZ RAMÓN: «Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas», op. cit., pp. 2577-2580). En contra, HERRERO DE MIÑÓN: «El Rey y las Fuerzas Armadas», *Revista de Derecho Político (UNED)* núm. 7, 1980, pp. 39-56; tesis que reitera en «La posición constitucional de la Corona», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría* (5 vols.). Ed. Civitas. Madrid, 1991, vol. III, pp. 1921-1940, en concreto pp. 1936-1939. A nuestro juicio, en una posición intermedia, TRILLO-FIGUEROA: «El papel constitucional de las Fuerzas Armadas», op. cit., pp. 26-28. Por su parte, el art. 97 citado otorga al Gobierno «la dirección de la política militar y la defensa del Estado». El art. 8 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980 concreta: «1. Corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa. En consecuencia ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas. 2. También corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la guerra, la formulación de las directivas para las negociaciones exteriores y la definición de los grandes planteamientos, tanto estratégicos como de la política militar. 3. Asimismo, el Presidente del Gobierno define los grandes objetivos estratégicos, aprueba los planes de las fuerzas y las medidas destinadas a proveer las necesidades de los Ejércitos». En este sentido, y enlazando con la problemática anterior, OTTO diferencia el mando político del militar, consistiendo aquél en la determinación de la orientación estratégica de la política de defensa y la dirección de la guerra, cuyo ejercicio corresponde al Presidente del Gobierno («El mando supremo de las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 23, 1988, pp. 11-43).

Por tanto, en cuanto autoridad desconcentrada, la función del Mando militar es la de aconsejar y ejecutar, mas sin libertad ni responsabilidad en la dirección estratégica de las operaciones militares. La Junta de Jefes de Estado Mayor o cualquier otra denominación que adopte la máxima autoridad militar, sea unipersonal o colegiada, constituye siempre un órgano asesor del Ejecutivo con las competencias propias de un órgano de tal naturaleza, es decir, el asesoramiento, propuesta y ejecución, pero sin decisión en la conducción política de la defensa nacional o en la guerra. Esta es la solución que impera en todos los sistemas políticos occidentales. El modelo alternativo es el de la Autoridad militar como poder autónomo, que con vigencia en otro tiempo, hoy se encuentra en desuso, en especial por el control democrático de la actividad militar, *domi militiaeque*. En este sistema se produce una transferencia de la dirección de la defensa a una personalidad militar¹⁰¹.

¹⁰¹ Ejemplificada en la práctica francesa con el nombramiento de un «Generalísimo» en la Primera Guerra Mundial (vid. al respecto el excepcional testimonio de CLEMENCEAU: *Grandezas y miserias de una victoria*. Aguilar Editor. Madrid, 1930 (trad. del original francés), esp. pp. 19-35). En España, el Decreto de 29 de septiembre de 1936, de la Junta de Defensa Nacional, señalaba el nombramiento del general Franco como «Generalísimo de las fuerzas nacionales de tierra, mar y aire, y se le confiere el cargo de General Jefe de los Ejércitos de Operaciones» (art. segundo). La Ley de 30 de enero de 1938, de Administración Central del Estado, estableció en el art. 7, párr. 2º que «independientemente de las facultades del Ministro encargado de la gestión del Departamento, el Generalísimo conservará el Mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire» (BOE de 30 de septiembre de 1936 y 31 de enero de 1938 respectivamente).